DOMSTOLENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)
25. marts 1998 *

I sag C-174/97 P,

Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Paris,

Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Paris,

Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Noisy-le-Grand (Frankrig),

Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Paris,

Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA), Paris,

Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR), Paris,

ved advokaterne Xavier de Roux og Dominique Voillemot, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 11, rue Goethe,

appellanter,

* Processprog: fransk.

angående appel af dom afsagt den 27. februar 1997 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Tredje Udvidede Afdeling) (sag T-106/95, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 229), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

støttet af

Den Franske Republik ved kontorchef Kareen Rispal-Bellanger og fuldmægtig Jean-Marc Belorgey, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

og

La Poste, en fransk offentligretlig juridisk person, Boulogne-Billancourt (Frankrig), ved advokat Hervé Lehman, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne P. J. G. Kapteyn (refererende dommer) og J. L. Murray,

generaladvokat: A. Saggio
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 5. maj 1997 har Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) og Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR) i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel til prøvelse af dommen af 27. februar 1997 (sag T-106/95, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 229, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten i Første Instans ikke gav appellanterne medhold i den sag, de havde anlagt med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 8. februar 1995, der blev meddelt appellanterne ved skrivelse af 21. februar 1995, om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 93 (statsstøtte, NN 135/92, kommercielle aktiviteter udøvet af det franske postvæsen), offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 7. oktober 1995 (EFT C 262, s. 11, herefter »den omtvistede beslutning«).

2 Det fremgår af den appellerede dom, at Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA) og Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) den 12. december 1995 indgav en klage til

Kommissionen vedrørende den støtte, som ifølge dem blev ydet La Poste (det franske postvæsen, herefter »postvæsenet«) efter lov nr. 90-568 af 2. juli 1990 »om det offentlige post- og telekommunikationsvæsen« (herefter »1990-loven«), som blev offentliggjort i *Journal officiel de la République française* (herefter »JORF«) den 8. juli 1990 (præmis 4 og 7 i den appellerede dom).

3 I henhold til lovens artikel 1 er postvæsenet, med virkning fra den 1. januar 1991, en offentligretlig juridisk person, hvormed ministeren for post og telekommunikation har tilsyn.

4 I lovens artikel 2 nævnes blandt postvæsenets opgaver muligheden for at tilbyde »ydelser, der omfatter betalingsmidler og pengeoverførsel, investering og opsparing, formueforvaltning, boligopsparingslån og alle former for forsikring«. I henhold til artikel 7 kan postvæsenet »i Frankrig og i udlandet udøve enhver form for virksomhed, der direkte eller indirekte har tilknytning til postvæsenets formål. Postvæsenet kan herved på de betingelser, der er fastlagt i dets vedtægter ('cahier des charges'), oprette datterselskaber og indskyde kapital i selskaber, grupper af selskaber og andre foretagender med formål, der har tilknytning til eller er komplementære i forhold til postvæsenet«. Endelig indeholder lovens artikel 21 bl.a. bestemmelse om, »der i det for postvæsenet gældende beskatningsgrundlag [for så vidt angår lokale skatter] gives et nedslag på 85% som følge af postvæsenets forpligtelse til at dække hele landet og til at deltage i indretningen af landets infrastruktur« (»aménagement du territoire«) (præmis 5).

5 Ved skrivelse af 26. december 1994 opfordrede klagerne, FFSA, Groupama og USEA, under henvisning til EF-traktatens artikel 175 formelt Kommissionen »til at tage endelig stilling til [deres] klage på følgende to punkter:

...

— ... den fortsatte tilsidesættelse af artikel 92, dvs. postvæsenets nedslag i beregningsgrundlaget for lokale skatter« (præmis 12).

6 Ved skrivelse af 21. februar 1995 meddelte Kommissionen den franske regering, at den ved den omtvistede beslutning havde afvist at anse postvæsenets skattefordel i henhold til artikel 21 i 1990-loven, der i 1994 androg 1,196 mia. FRF, for en statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (præmis 13).

7 Ved skrivelse af 21. februar 1995 fremsendte Kommissionen til underretning en genpart af den omtvistede beslutning til klagerne, FFSA, Groupama og USEA (præmis 15).

8 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. april 1995 anlagde appellanterne sag ved Retten.

9 Hvad nærmere angår tvistens baggrund henvises til præmis 1-24 i den appellerede dom.

Den appellerede dom

10 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen.

11 Appellanternes to første anbringender, hvorved de gjorde gældende, at der var sket en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og af forpligtelsen til at begrunde den omtvistede beslutning, blev afvist (præmis 49 og 61 i den appellerede dom).

12 Ved det tredje anbringende gjorde appellanterne gældende, at Kommissionen havde gjort sig skyldig i en fejlvurdering, idet den ikke havde anvendt en korrekt metode med henblik på ansættelsen af de meromkostninger, der var forbundet med postvæsenets offentligretlige forpligtelser.

13 Retten bemærkede herom:

»97. Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgerne ikke har bestridt, at postvæsenets offentligretlige forpligtelser medfører meromkostninger. Sagsøgerne har alene gjort gældende, at Kommissionen ved at anvende forkerte beregningsmetoder åbenbart har ansat disse meromkostninger for højt.

98. Inden undersøgelsen af de som led i nærværende anbringende fremsatte argumenter bemærkes, at det af bestemmelserne i stk. 3 i artikel 90 og af bestemmelserne i denne artikel set i sammenhæng i det hele fremgår, at de overvågningsbeføjelser, som Kommissionen har i forhold til medlemsstater, der har gjort sig skyldig i en tilsidesættelse af traktatens bestemmelser og navnlig konkurrencereglerne, nødvendigvis indebærer udøvelsen af et vidt skøn for Kommissionen.

99. Dette skøn er navnlig, for så vidt angår medlemsstaternes overholdelse af konkurrencereglerne, så meget videre som, for det første, Kommissionen på sin side ifølge artikel 90, stk. 2, ved udøvelsen heraf skal tage hensyn til de særlige opgaver, som er betroet de pågældende virksomheder, og som, for det andet, medlemsstaternes myndigheder på deres side i visse tilfælde kan besidde lige så store skønsbeføjelser ved udstedelsen af regler på visse områder som f.eks. det her omhandlede, dvs. den offentlige posttjeneste (Rettens dom af 27.10.1994, sag T-32/93, Ladbroke Racing mod Kommissionen, Sml. II, s. 1015, præmis 37).

100. Når der som her er tale om at skulle anlægge en vurdering af komplicerede økonomiske forhold, er skønsbeføjelsen med hensyn til vurderingen af meromkostninger forbundet med opfyldelsen af offentligretlige forpligtelser så meget desto videre og kan sidestilles med Kommissionens skønsmæssige beføjelser i forbindelse med anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3 (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 49, af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 56, og af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 34).

101. Det fremgår af retspraksis, at Retten under et annullationssøgsmål kun kan efterprøve, om den anfægtede beslutning er behæftet med en af de i traktatens artikel 173 anførte mangler, der medfører, at retsakten er ulovlig, og at den ikke kan sætte sit skøn med hensyn til de faktiske forhold, navnlig på det økonomiske område, i stedet for det, der er anlagt af den institution, der har vedtaget beslutningen (Domstolens dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 23). Følgelig må Rettens efterprøvelse af Kommissionens vurdering være begrænset til en undersøgelse af den materielle rigtighed af de faktiske omstændigheder og af, om der er sket en åbenbar fejlvurdering.

102. Det fremgår herved af sagen, at Kommissionen ved beregningen af de med postvæsenets offentligretlige forpligtelser forbundne meromkostninger foretog en kompliceret økonomisk analyse på grundlag af to undersøgelser, der var blevet gennemført af henholdsvis postvæsenet selv og nogle eksterne konsulenter.«

14 Efter at have gennemgået indholdet af disse undersøgelser bemærkede Retten:

»106. Retten finder, at Kommissionen ved den nævnte analyse af de faktiske omstændigheder i tilstrækkelig grad har godtgjort, at postvæsenet har meromkostninger på — mindst — 1,32 mia. FRF. Disse meromkostninger, der i første række udspringer af opretholdelsen af et urentabelt postnet i landdistrikterne, skyldes postvæsenets forpligtelse til at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som forudsat i traktatens artikel 90, stk. 2, nærmere bestemt forpligtelsen til at dække hele landet og til at deltage i indretningen af infrastrukturen. Ved de

ovenfor nævnte beregningsmetoder har Kommissionen således sammenholdt omkostningerne ved urentable postkontorer i landdistrikter med gennemsnitsomkostningerne for de franske postkontorer.

107. Retten finder, at sagsøgernes argumenter om, at beregningsmetoderne er behæftet med fejl, ikke kan afsvække Kommissionens vurderinger.

...

112. Det bemærkes dernæst, at sagsøgerne ikke har ført bevis for, at der skulle have været nogen alternativ og mere nøjagtig metode til beregning af meromkostningerne på grundlag af de oplysninger, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt.

113. Da sagsøgerne alene generelt har anfægtet Kommissionens vurderinger uden at pege på forhold, der kan afsvække disse, må det herefter fastslås, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at Kommissionen ved sin ansættelse af meromkostningerne som følge af de offentligretlige forpligtelser har baseret sin beslutning på materielt urigtige forhold eller har overskredet grænserne for sine skønsmæssige beføjelser på området.

114. Det er ikke blevet bestridt, at den omtvistede skattefordel for postvæsenet i henhold til artikel 21 i 1990-loven, dvs. nedslaget på 85% i beregningsgrundlaget for lokale skatter, i 1994 androg 1,196 mia. FRF. Retten finder på dette grundlag, at det var med føje, at Kommissionen antog, at skattefordelen ikke repræsenterede et højere beløb end de nævnte meromkostninger, også selv om man baserede

sig på det laveste skøn, nemlig et meromkostningsbeløb på 1,32 mia. FRF (jf. ovenfor, præmis 106).

115. Hvad angår begæringen om, at Retten i medfør af procesreglementets artikel 66 og 70 træffer bestemmelse om, at der skal indhentes en sagkyndig erklæring med henblik på at fastlægge, om den af Kommissionen anvendte metode og de ansættelser, der er blevet lagt til grund, har været korrekte, bemærkes, at sagsøgerne ikke har peget på forhold, der kan lede til den antagelse, at Kommissionen ved fastlæggelsen af meromkostningerne kan have gjort sig skyldig i åbenbare fejlvurderinger. Under disse omstændigheder bør der ikke træffes bestemmelse om, at der skal indhentes en sagkyndig erklæring, idet bevisbyrden påhviler sagsøgeren, når denne anfægter en vurdering af økonomiske forhold, som Kommissionen har anlagt som led i sine skønsmæssige beføjelser.«

15 Ved det fjerde anbringende gjorde appellanterne gældende, at Kommissionen havde tilsidesat traktatens artikel 92 og artikel 90, stk. 2. Dette anbringende havde to led. Dels kunne den omtvistede skattefordel ikke efter sidstnævnte bestemmelse være undtaget fra forbuddet i traktatens artikel 92, dels havde Kommissionen undladt at foretage en vurdering af skattefordelens indvirkning på konkurrencen (præmis 117).

16 Hvad nærmere angår betingelsen om, at støtten skulle gives som kompensation for de pågældende offentligretlige forpligtelser og navnlig ikke måtte begunstige de af postvæsenets aktiviteter, der udøves på områder undergivet fri konkurrence, sammenfattede Retten appellanternes argumenter således:

»134... Kommissionen [kunne] ikke, da den traf sin beslutning, have sikkerhed for, at der ikke skete en krydssubsidiering af postvæsenets aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence. Den komparative metode, som Kommissionen anvendte, og hvorved det blev undersøgt, om postvæsenets skattefordel oversteg

meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser, er herved principielt betænkelig. Nærmere bestemt omfatter dette argument to afgørende led.

135. For det første kan det ikke, således som Kommissionen har gjort, i mangel af et analytisk regnskabssystem hos postvæsenet fastslås, at skattefordelen alene kompenserer for meromkostningerne forbundet med de offentligretlige forpligtelser. Skattefordelen begunstiger den virksomhed, som postvæsenet er, dvs. postvæsenets samlede aktiviteter, og dermed også aktiviteten på forsikringsområdet, hvilket strider mod konkurrencereglerne. Det må herved fremhæves, at de samme postkontorer og det samme personale er beskæftiget med såvel offentlige tjenesteydelser som tjenesteydelser inden for områder underlagt fri konkurrence. Det fremgår endvidere af retspraksis, at en støtte til en virksomhed som postvæsenet med henblik på at kompensere for de ovenfor nævnte meromkostninger gør det muligt at frigøre andre midler til fordel for postvæsenets kommercielle aktiviteter eller i hvert fald at bidrage til en udvikling af denne virksomhed med færre omkostninger (Domstolens ovennævnte dom af 21.3.1991, Italien mod Kommissionen, præmis 14).

136. Sagsøgerne anfører i denne forbindelse, at den omtvistede støtte ikke udelukkende kompenserer de monopoliserede offentligretlige aktiviteter, således som det er en forudsætning efter fællesskabsretten, idet alle postvæsenets omkostninger og hele dets omsætning, herunder den del, som aktiviteterne inden for konkurrencesektorer repræsenterer, i henhold til artikel 21 i 1990-loven er omfattet af nedslaget på 85% i det for postvæsenet gældende beskatningsgrundlag.

137. Endvidere kan de talstørrelser, som Kommissionen har sammenholdt, i realiteten ikke sammenlignes, idet opretholdelsen af postkontorer i landdistrikter ikke sker ud fra rentabilitetshensyn, men ud fra hensynet til at opretholde en 'grundstruktur' i landdistrikterne som led i planlægningen af infrastrukturen. Omkostningerne ved at opretholde en offentligretlig tjenesteydelse afhænger således udelukkende af politiske afgørelser og er blot udtryk for de ressourcer, som samfundet er villigt til at ofre til dette formål.«

17 Om det fjerde anbringende bemærkede Retten:

»163. Ved sin stillingtagen til nærværende anbringende må Retten undersøge sagsøgernes argumenter, for det første vedrørende det af Kommissionen anførte om, at det følger af traktatens artikel 90, stk. 2, at den omtvistede skattefordel for postvæsenet, for så vidt den repræsenterer et lavere beløb end meromkostningerne forbundet med opfyldelsen af offentligretlige forpligtelser, ikke er udtryk for en statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, for det andet vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt støtten er nødvendig for udførelsen af de særlige opgaver, som postvæsenet har fået overdraget, og endelig for det tredje vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen på det grundlag, at det beløb, som skattefordelen repræsenterer, er lavere end de nævnte meromkostninger, i tilstrækkelig grad har dokumenteret, at det ikke kunne fastslås, at der skete en overførsel af statsmidler til fordel for postvæsenets aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence.

164. Traktatens artikel 92, stk. 1, lyder således: 'Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under hver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.'

165. Det fremgår af traktatens artikel 90, at artikel 92 omfatter samtlige private og offentlige virksomheder og samtlige produktioner i disse virksomheder, alene med forbehold af artikel 90, stk. 2 (ovennævnte dom i sagen Steinike & Weinlig, præmis 18). Kommissionens kompetence til i medfør af traktatens artikel 93 at afgøre, om en støtte er forenelig med fællesmarkedet, omfatter tillige statsstøtte til de i artikel 90, stk. 2, omhandlede virksomheder, herunder virksomheder, som medlemsstaterne har overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 17). Det bemærkes endvidere, at konkurrencereglerne også finder anvendelse på postsektoren (Domstolens dom af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, og ovennævnte dom i Corbeau-sagen).

166. Som allerede anført ovenfor i præmis 114, er det ikke blevet bestridt, at postvæsenets skattefordel androg 1,196 mia. FRF i 1994.

167. Denne skattefordel er principielt en statsstøtte i henhold til artikel 92, stk. 1, idet den, selv om den ikke indebærer en overførsel af statsmidler, giver postvæsenet en gunstigere økonomisk stilling end andre skattepligtige, herunder de selskaber, som sagsøgerne repræsenterer (ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 14).

168. Det fremgår således af fast retspraksis, at begrebet støtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, omfatter de fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former letter de byrder, der normalt belaster en virksomheds budget (Domstolens dom af 26.9.1996, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4551, præmis 34, og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 58, samt ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 13).

169. I det omfang, en sådan støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencevilkårene, er den, bortset fra de i traktaten hjemlede undtagelser, uforenelig med fællesmarkedet (ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 15).

170. For så vidt angår støtte til en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (jf. ovenfor, præmis 66-72), hjemler traktatens artikel 90, stk. 2, en sådan undtagelse.

171. I henhold til traktatens artikel 90, stk. 2, er 'virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler ... underkastet ... konkurrencereglerne i det omfang, anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem ...'.

172. Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, herunder navnlig af ordene 'i det omfang, *anvendelsen* af disse bestemmelser [her traktatens artikel 92] ikke ... hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver', at i tilfælde, hvor artikel 90, stk. 2, kan finde anvendelse, kan en statslig foranstaltning, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 92, stk. 1, alligevel anses for forenelig med fællesmarkedet (ovennævnte dom i sagen Banco Exterior de España, præmis 14 og 15, og i samme retning generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sagen, Sml. I, s. 879, punkt 66). Selv om der fortsat er tale om en statsstøtte i henhold til sidstnævnte bestemmelse, kan virkningen af konkurrencereglerne i så fald begrænses (Domstolens dom af 11.4.1989, sag 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen m.fl., Sml. s. 803, præmis 56), således at der kan træffes beslutning om, at et forbud mod at gennemføre en ny støtte, som følger af artikel 92, sammenholdt med artikel 93, stk. 2 og 3, ikke skal finde anvendelse.

173. Da traktatens artikel 90, stk. 2, fastlægger en undtagelsesregel, må bestemmelsen fortolkes snævert. For at undtagelsen i traktatens artikel 90, stk. 2, kan finde anvendelse, kræves det således ikke blot, at myndighederne har overdraget den pågældende virksomhed at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, men også, at en anvendelse af traktatens bestemmelser, her artikel 92, hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, virksomheden er betroet, samt at dette ikke strider mod Fællesskabets interesse (Domstolens dom af 10.12.1991, sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Sml. I, s. 5889, præmis 26).

174. Med henblik på undersøgelsen af, hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat yder statsstøtte med det formål at kompensere for de meromkostninger, som en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, jf. traktatens artikel 90, stk. 2, må bære,

nærmere bestemt de meromkostninger, der er forbundet med de særlige opgaver, virksomheden har fået overdraget, bemærkes følgende om retspraksis vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86, sammenholdt med artikel 90, stk. 2.

175. Domstolen har om dette spørgsmål i dom af 27. april 1994 (sag C-393/92, Almelo m.fl., Sml. I, s. 1477, præmis 46) antaget, at en begrænsning af konkurrencen fra andre erhvervsdrivendes side kan være berettiget i henhold til artikel 90, stk. 2, såfremt sådanne begrænsninger må anses for nødvendige for, at den virksomhed, der har fået overdraget at udføre opgaver af almindelig interesse, kan udføre disse. Domstolen har herved nærmere fastslået, at der 'må ... tages hensyn til de økonomiske vilkår, der gælder for virksomheden, herunder navnlig virksomhedens omkostninger og de regler, som den — navnlig på miljøområdet — er underkastet' (præmis 49). Domstolen antog på dette grundlag i den pågældende sag, at en eksklusiv købsforpligtelse kunne være undtaget fra forbuddene i artikel 85 og 86, for så vidt den begrænsning af konkurrencen, som denne forpligtelse medførte, var nødvendig for, at den pågældende virksomhed kunne udføre sine opgaver af almindelig interesse.

176. Tilsvarende har Domstolen i den ovennævnte dom i Corbeau-sagen antaget, at den eksklusive ret til at indsamle, befordre og omdele post, der er tillagt det belgiske postvæsen, og som kan medføre begrænsninger af konkurrencen, er tilstrækkeligt hjemlet, for så vidt disse begrænsninger er en forudsætning for, at det belgiske postvæsen kan udføre de særlige opgaver, det har fået overdraget.

177. I Corbeau-sagen undersøgte Domstolen, hvorvidt den pågældende udelukkelse af konkurrence var nødvendig for, at indehaveren af den eksklusive ret kunne opnå acceptable økonomiske vilkår. Domstolen antog herom, at der måtte 'tages udgangspunkt i, at [forpligtelsen] til at sikre tjenesteydelser på rimelige økonomiske vilkår ... forudsætter ... at vedkommende kan foretage en udligning mellem rentable og mindre rentable aktivitetsområder' (præmis 17). Dette kunne

kun antages at være muligt under forudsætning af en begrænsning af konkurrencen fra private erhvervsdrivendes side med hensyn til rentable aktivitetsområder (præmis 17 og 18).

178. Retten finder, at de principper, som fremgår af denne retspraksis vedrørende anvendelsen af artikel 85 og 86, kan finde tilsvarende anvendelse, når der er spørgsmål om statsstøtte, hvorfor en sådan, i medfør af traktatens artikel 90, stk. 2, kan undtages fra forbuddet i traktatens artikel 92, forudsat at støtten alene har til formål at kompensere for de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af de særlige opgaver, som påhviler den pågældende virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og at støtten må anses for nødvendig for, at virksomheden kan opfylde sine offentligretlige forpligtelser på rimelige økonomiske vilkår (ovennævnte dom i Corbeau-sagen, præmis 17, 18 og 19). Den nærmere afgørelse af, om støtten må anses for nødvendig, forudsætter en samlet vurdering af de økonomiske vilkår, hvorunder den pågældende virksomhed udøver sine aktiviteter inden for det område, der er forbeholdt den, hvorved der ses bort fra eventuelle fordele, som virksomheden kan opnå inden for de områder, der er åbne for konkurrence.

179. Det fremgår af sagens akter og af de mundtlige indlæg for Retten, at postvæsenet gennemsnitligt i de tre første år efter vedtagelsen af 1990-loven stort set alene var i økonomisk balance efter skat, dvs. for så vidt der blev taget hensyn til den omtvistede skattelettelse.

180. Selv om resultaterne for disse regnskabsår omfatter hele postvæsenets virksomhed, idet der ikke var noget analytisk regnskabssystem, som gjorde det muligt at sondre mellem postvæsenets forskellige former for virksomhed, finder Retten, at Kommissionen, uden at overskride grænserne for sine skønsmæssige beføjelser i sagen, med rette kunne antage, at den omtvistede skattefordel ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for, at postvæsenet kunne udføre de opgaver af offentlig interesse, det har fået overdraget, navnlig i form af forpligtelsen til at opretholde et postnet i landdistrikterne, idet de hermed forbundne meromkostninger kunne

antages at svare til tab af tilsvarende størrelse for postvæsenet. For så vidt Kommissionen har godkendt en statsstøtte på et mindre beløb end de nævnte meromkostninger, kan det følgelig ikke antages, at traktatens artikel 90, stk. 2, ikke har kunnet finde anvendelse i sagen, og dermed ikke, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 92.

181. Det bemærkes i øvrigt om dette spørgsmål, at sagsøgerne ikke har peget på forhold, der kan understøtte det af dem anførte argument om, at den omtvistede støtte ikke er nødvendig for opfyldelsen af postvæsenets offentligretlige forpligtelser. Dette argument må følgelig forkastes.

182. Der må herefter ske en undersøgelse af sagsøgernes argumenter om, at den af Kommissionen anvendte metode ikke har været korrekt. Sagsøgerne har gjort gældende, at da postvæsenet ikke har noget analytisk regnskabssystem, kan det ikke dokumenteres, at den omtvistede skattefordel ikke i strid med fællesskabsretten begunstiger postvæsenets aktiviteter på områder, der er underlagt fri konkurrence.

183. Det bør derfor undersøges, om den anvendte komparative metode, hvorved statsstøtten (dvs. 1,196 mia. FRF) blev sammenholdt med postvæsenets meromkostninger (dvs. 1,32 mia. FRF — ifølge det laveste skøn, jf. ovenfor, præmis 105 og 106), må anses for anvendelig til i tilstrækkelig grad at godtgøre, at ydelsen af støtten ikke medfører en krydssubsidiering af postvæsenets aktiviteter på områder underlagt fri konkurrence. Som det med rette anføres af Kommissionen i den anfægtede beslutning, er det efter fællesskabsretten et krav, at den pågældende statsstøtte ikke begunstiger sidstnævnte aktiviteter.

184. Det bemærkes herved, at det fremgår af sagen, at postvæsenet på det tidspunkt, den anfægtede beslutning blev truffet, ikke i sit interne regnskab førte særskilte regnskaber for henholdsvis tjenesteydelser inden for det område, der er

forbeholdt postvæsenet, og tjenesteydelser på de områder, der ikke er forbeholdt det. Dette var i øvrigt årsagen til, at omkostningerne forbundet med opfyldelsen af de offentligretlige forpligtelser i den anfægtede beslutning blev beregnet på grundlag af hele postvæsenets virksomhed (jf. ovenfor, præmis 105).

185. Det kan ikke bestrides, at såfremt postvæsenet på det pågældende tidspunkt havde indført et sådant analytisk regnskabssystem, ville Kommissionen på et mere sikkert grundlag have kunnet opnå dokumentation for, at der ikke skete nogen krydssubsidiering.

186. Det må imidlertid for det første fastslås, at fællesskabslovgiver ikke indtil nu har udstedt bestemmelser om indførelse af analytiske regnskabssystemer for virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, samtidig med at de driver virksomhed på områder undergivet fri konkurrence.

187. For det andet bemærkes, at den konkrete anvendelse af konkurrencereglerne i et tilfælde som det her omhandlede nødvendigvis må indebære komplicerede vurderinger af økonomisk og retlig art, hvorved der skal tages hensyn til Fællesskabets interesser (jf. f.eks. Domstolens ovennævnte dom af 21.3.1991, Italien mod Kommissionen, præmis 34). Kommissionen må følgelig indrømmes et vist skøn med hensyn til, hvilken metode der skal anses for mest korrekt til at få bekræftet, at der ikke sker nogen krydssubsidiering af aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence.

188. Ydelse af statsstøtte til en virksomhed vil ganske vist kunne gøre det muligt for denne at frigøre andre midler til fordel for andre former for aktiviteter (ovennævnte dom af 21.3.1991, Italien mod Kommissionen), men Retten finder, at for så vidt der er tale om en støtte til en virksomhed, der er omfattet af traktatens artikel 90, stk. 2, er muligheden for en krydssubsidiering udelukket, når støttebeløbet er lavere end de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af særlige opgaver som forudsat i bestemmelsen.

189. Det bemærkes endvidere, at fællesskabsretten, som fastslået ovenfor i præmis 178, ikke er til hinder for, at en medlemsstat yder statsstøtte til en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, med det formål at kompensere for de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af de særlige opgaver, som virksomheden har fået overdraget, forudsat at støtten må anses for nødvendig for, at virksomheden kan opfylde sine offentligretlige forpligtelser på rimelige økonomiske vilkår. Retten finder herefter, da traktatens artikel 90, stk. 2, ellers ville miste enhver effektiv virkning, at den af Kommissionen anvendte komparative metode konkret var formålstjenlig til i tilstrækkelig grad at opnå dokumentation for, at statsstøtten ikke medfører nogen krydssubsidiering i strid med fællesskabsretten.

190. Det bemærkes herved, at sagsøgerne ikke har søgt at godtgøre, at der skulle være en alternativ og mere hensigtsmæssig metode til — i betragtning af såvel de oplysninger, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt, som fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin — at få bekræftet, at postvæsenets skattefordel ikke begunstiger aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence. Sagsøgerne har heller ikke peget på forhold, der kan godtgøre, at Kommissionen skulle have overskredet grænserne for sine skønsmæssige beføjelser på området.

191. Hvad angår sagsøgernes argument vedrørende beregningsgrundlaget for skattenedslaget, findes dette at være uden relevans, da sagsøgerne ikke har bestridt størrelsen af det beløb, som skattefordelen repræsenterer.

192. Med hensyn til sagsøgernes argumenter om, at omkostningerne ved offentligretlige forpligtelser blot er udtryk for de ressourcer, som samfundet er villigt til at ofre til dette formål, og at det ville have været mere på sin plads at anvende 1982-loven, bemærkes blot, som fastslået ovenfor i præmis 108, at Kommissionen, da der ikke gælder nogen fællesskabsretlig ordning på området, savner beføjelse til at tage stilling til vilkårene for udførelsen og omfanget af en offentlig virksomheds offentligretlige opgaver, ligesom Kommissionen ikke kan tage stilling til hensigtsmæssigheden af de kompetente nationale myndigheders politiske valg vedrø-

rende disse spørgsmål, dog således, at aktiviteten inden for områder underlagt fri konkurrence ikke må begunstiges af støtten, og denne ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at den pågældende virksomhed kan udføre de særlige opgaver, den har fået overdraget.

193. Endelig bemærkes, at der ikke kan gives sagsøgerne medhold i, at Kommissionen ved sin opfordring til den franske regering om, at denne drager omsorg for et forbedret regnskabssystem inden for postvæsenet i fremtiden, ved den anfægtede beslutning må antages at have anerkendt, at der sker en krydssubsidiering. Selv om postvæsenets regnskabssystem i fremtiden vil kunne forbedres, således at der opnås en større gennemskuelighed med hensyn til omkostningsfordelingen, er det, som allerede fastslået ovenfor i præmis 183-189, under alle omstændigheder med føje, at Kommissionen på grundlag af de oplysninger, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt, skønnede, at den omtvistede skattefordel ikke indebar nogen risiko for krydssubsidiering.«

Appellen

18 Ved appellen har appellanterne nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, om annullation af den omtvistede beslutning og om, at det fastslås, at de omtvistede bestemmelser i 1990-loven er uforenelige med fællesmarkedet, jf. traktatens artikel 92, stk. 1.

19 Til støtte for appellen har appellanterne fremsat ét anbringende, der består af tre led.

Domstolens bemærkninger

20 I henhold til procesreglementets artikel 119 kan Domstolen, hvis det er åbenbart, at en appel skal afvises eller forkastes, når som helst ved begrundet kendelse beslutte at afvise eller forkaste den.

21 Inden undersøgelsen af appellanternes anbringende bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at appel i henhold til EF-traktatens artikel 168 A og artikel 51, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen kun kan støttes på, at Retten har overtrådt retsregler, idet enhver bedømmelse af faktisk karakter er udelukket (jf. herved dom af 1.10.1991, sag C-283/90 P, Vidrányi mod Kommissionen, Sml. I, s. 4339, præmis 12, og kendelse af 17.9.1996, sag C-19/95 P, San Marco mod Kommissionen, Sml. I, s. 4435, præmis 39 og 40).

Anbringendets første led

22 Ved anbringendets første led har appellanterne gjort gældende, at Retten fejlagtigt har undladt at fastslå, at hverken Kommissionen, postvæsenet eller den franske regering havde godtgjort, at det alene var postvæsenets tjenesteydelser af almindelig interesse, som drog fordel af det beløb på 1,196 mia. FRF, der blev ydet som støtte i 1994.

23 Appellanterne anfører herved, at det savner grundlag, når Retten har antaget, at støtten ikke medførte nogen krydssubsidiering af postvæsenets aktiviteter på områder underlagt fri konkurrence. Støtten, der ydes i form af et nedslag på 85% i de ejendomsskatter og lønafgifter mv., i hvis beregningsgrundlag indgår den samlede omsætning, er udtryk for en skattenedsættelse for postvæsenet såvel for så vidt angår dettes aktiviteter af almindelig interesse som hvad angår aktiviteterne på områder underlagt fri konkurrence. Da der ikke var noget analytisk regnskabssystem, på grundlag af hvilket der kunne sondres mellem postvæsenets forskellige former for virksomhed, burde Retten ikke have anset Kommissionens beslutning for gyldig.

24 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at de krav til begrundelsen af appellen, som fremgår af artikel 51 i EF-statutten for Domstolen og af artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, ikke kan anses for opfyldt, når appelskriftet blot gentager eller nøjagtigt gengiver de anbringender og argumenter, der er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund. En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen falder uden for dennes kompetence (jf. herved kendelse af 12.12.1996, sag C-49/96 P, Progoulis mod Kommissionen, Sml. I, s. 6803, præmis 25, og af 16.9.1997, sag C-59/96 P, Koelman mod Kommissionen, Sml. I, s. 4809, præmis 52).

25 Det må herved fastslås, at appellanterne, således som det fremgår af præmis 134, 135 og 136 i den appellerede dom, blot har gentaget de argumenter, de allerede fremførte for Retten, uden at forsøge at godtgøre, at dennes vurdering hviler på en urigtig retsopfattelse. Det er herefter åbenbart, at anbringendets første led må afvises.

Anbringendets andet led

26 Ved anbringendets andet led har appellanterne gjort gældende, at Retten har truffet afgørelse i strid med den fortolkning af traktatens artikel 90, stk. 2, som Domstolen har anlagt i dommen i Corbeau-sagen, jf. ovenfor, idet Retten har antaget, at postvæsenets aktiviteter på områder undergivet fri konkurrence ikke var omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, og idet Retten antog, at støtten skulle gøre det muligt for virksomheden at opfylde sine offentligretlige forpligtelser på rimelige økonomiske vilkår, eller ligefrem på rentabel måde.

27 Appellanterne anfører herved, at det grundlæggende relevante spørgsmål ikke er, hvorvidt en støtte helt eller delvis kompenserer for de meromkostninger, der er forbundet med forpligtelsen til at opretholde et postnet i landdistrikterne, men at sikre sig, at den pågældende støtte ikke medfører en subsidiering af ordinære aktiviteter og dermed ikke er konkurrencestridig.

28 Dette led af anbringendet består af tre dele.

29 For det første gør appellanterne gældende, at Retten, i præmis 176 og 177 i den appellerede dom, har set bort fra de forskellige faktiske omstændigheder i henholdsvis Corbeau-sagen og den foreliggende sag, idet appellanterne på intet tidspunkt har haft mulighed for at gå ind på de markeder, der er forbeholdt postvæsenet.

30 Det bemærkes herom blot, at Retten i præmis 176 og 177 i den appellerede dom — uden på dette punkt at være blevet imødegået af appellanterne — har henvist til de forhold i Corbeau-sagen, der er relevante for nærværende sag. Som led i henvisningen til Domstolens praksis vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86, sammenholdt med artikel 90, stk. 2, redegjorde Retten således for den del af dommen i Corbeau-sagen, hvorved Domstolen undersøgte, hvorvidt en udelukkelse af konkurrence var en forudsætning for, at den pågældende virksomhed kunne udføre de særlige opgaver, den havde fået overdraget.

31 Det tiltrædes, at Retten, i præmis 174 i den appellerede dom, fandt, at en sådan inddragelse af den nævnte retspraksis var nødvendig for at kunne afgøre, hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat yder statsstøtte med det formål at kompensere for de meromkostninger, som en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, jf. traktatens artikel 90, stk. 2, må bære, nærmere bestemt de meromkostninger, der er forbundet med de særlige opgaver, virksomheden har fået overdraget.

32 For det andet gør appellanterne gældende, at Retten har truffet afgørelse i strid med præmis 19 i dommen i Corbeau-sagen, hvoraf det fremgår, at traktatens artikel 90, stk. 2, ikke finder anvendelse, »når det drejer sig om særlige tjenesteydelser, der ikke står i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig interesse, og hvorved man søger at imødekomme særlige behov hos erhvervsdrivende, således at der skal udøves visse supplerende ydelser, som den traditionelle posttjeneste ikke tilbyder ...«. Postvæsenets finansielle ydelser og forsikringsydelser er udtryk for særlige tjenesteydelser, der opfylder de i dommen i Corbeau-sagen fastlagte kriterier. Det savner derfor grundlag at udelukke disse områder fra konkurrence og at undtage dem i medfør af traktatens artikel 92, stk. 1.

33 Det bemærkes herom, at Retten, i præmis 178 i den appellerede dom, har antaget, at en statsstøtte, i medfør af traktatens artikel 90, stk. 2, kan undtages fra forbuddet i traktatens artikel 92, når støtten alene har til formål at kompensere for de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af de særlige opgaver, som påhviler den pågældende virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og støtten må anses for nødvendig for, at virksomheden kan opfylde sine offentligretlige forpligtelser på rimelige økonomiske vilkår (dommen i Corbeau-sagen, a.st., præmis 17, 18 og 19). I præmis 188 i den appellerede dom bemærkede Retten på dette grundlag, at for så vidt der er tale om en støtte til en virksomhed, der er omfattet af traktatens artikel 90, stk. 2, må muligheden for en krydssubsidiering antages at være udelukket, når støttebeløbet er lavere end de meromkostninger, der er forbundet med udførelsen af særlige opgaver som forudsat i bestemmelsen.

34 For så vidt Retten har forudsat, at den pågældende skattefordel ikke må repræsentere et højere beløb end de meromkostninger, der er forbundet med at opfylde de pågældende offentligretlige forpligtelser, har den ikke truffet afgørelse i strid med kravene i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2, således som disse fremgår af dommen i Corbeau-sagen.

35 For det tredje gør appellanterne gældende, at præmis 178 i den appellerede dom er udtryk for en principiel fejlantagelse, ikke alene med hensyn til spørgsmålet om kompensation, hvorved appellanterne, navnlig på grundlag af dommen i Corbeau-sagen, havde godtgjort, at der forelå begrænsninger, men også hvad angår Rettens bemærkninger om, at støttens formål skulle være at gøre det muligt for den pågældende virksomhed at opfylde sine offentligretlige forpligtelser på rimelige økonomiske vilkår. Det er ikke skattelettelsen, der gør det muligt for postvæsenet at udføre sine opgaver af offentligretlig interesse på rimelige økonomiske vilkår, eller ligefrem på rentabel måde, men derimod den fortjeneste, som postvæsenet med urette opnår i forbindelse med de kommercielle aktiviteter, som drager fordel af denne skattelettelse.

36 Det bemærkes, at for så vidt dette argument angår spørgsmålet om ansættelsen af de meromkostninger, der er forbundet med opfyldelsen af postvæsenets offentligretlige forpligtelser, med henblik på at afgøre, hvorvidt støtten har haft karakter af en kompensation for disse, vedrører argumentet de faktiske omstændigheder i sagen, som Retten har lagt til grund.

37 I præmis 114 i den appellerede dom bemærkede Retten således, at det ikke var blevet bestridt, at den omtvistede skattefordel for postvæsenet i henhold til artikel 21 i 1990-loven, dvs. nedslaget på 85% i beregningsgrundlaget for lokale skatter, i 1994 androg 1,196 mia. FRF. Retten fastslog, i samme præmis, på dette grundlag, at det var med føje, at Kommissionen antog, at skattefordelen ikke repræsenterede et højere beløb end de omhandlede meromkostninger, også selv om man baserede sig på det laveste skøn, nemlig et meromkostningsbeløb på 1,32 mia. FRF.

38 Det bemærkes endvidere, at for så vidt appellanterne ved argumentet gør gældende, at det savnede grundlag for Retten at antage, at støtten ikke medførte nogen krydssubsidiering af postvæsenets aktiviteter på områder underlagt fri konkurrence, er det identisk med anbringendets første led.

39 Det er følgelig åbenbart, at argumentet ikke kan tages i betragtning.

40 Det må herefter fastslås, at det er åbenbart, at anbringendets andet led må forkastes og afvises.

Anbringendets tredje led

41 Ved anbringendets tredje led har appellanterne bestridt grundlaget for den nedsættelse af det samlede meromkostningsbeløb med 34,7% — svarende til den del af omsætningen, som postvæsenets aktiviteter på områder underlagt fri konkurrence repræsenterede i 1993, herunder dets aktivitet på forsikringsområdet — som Retten har omtalt i præmis 110 i den appellerede dom. Appellanterne anfører, at denne angivelse er ganske uden hold i virkeligheden.

42 Det bemærkes herom, at appellanterne ved dette led af anbringendet uden at fremføre andre argumenter end de i præmis 112 og 113 i den appellerede dom forkastede alene bestrider rigtigheden af faktiske omstændigheder, der er blevet lagt til grund, hvorved det ikke fremgår af de for Retten fremlagte oplysninger, at disse skulle være materielt urigtige.

43 Det er herefter åbenbart, at nærværende led af anbringendet må afvises.

Påstanden om, at det fastslås, at 1990-loven er uforenelig med fællesmarkedet

44 Appellanterne har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at de anfægtede bestemmelser i 1990-loven er uforenelige med fællesmarkedet, jf. traktatens artikel 92, stk. 1.

45 Det bemærkes herom blot, at denne påstand ikke blev nedlagt under retsforhandlingerne i første instans.

46 I henhold til artikel 113, stk. 2, i Domstolens procesreglement må der imidlertid ikke i appelskriftet foretages nogen ændring af sagsgenstanden, som den har foreligget for Retten.

47 Der er følgelig åbenbart, at påstanden må afvises.

48 Det må herefter fastslås, at det er åbenbart, at appellen må forkastes og afvises.

Sagens omkostninger

49 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Appellanterne har tabt appelsagen og bør derfor dømmes til at betale dens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

1) Appellen forkastes.

2) Appellanterne betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 25. marts 1998.

R. Grass — H. Ragnemalm

Justitssekretær — Formand for Fjerde Afdeling